

豪雨災害を対象とした防災ワークショップの現状と課題

岩手県立大学総合政策学部 牛山 素行

1. はじめに

近年、住民参加型の防災への取り組みの重要性が高まりつつあり、その具体的な手段として、住民参加型防災ワークショップの実施や、その成果物としての「防災マップ」作成などが各地で活発化している。しかし、このような取り組みはまだ始まったばかりであり、現状把握すら十分行われておらず、方法論や効果など、検証・改善していくべき課題は多い。そこで本稿では、主に豪雨災害(洪水・土砂災害)を対象とした防災ワークショップについて、その実施状況や成果物の検証を試みた。

2. 調査手法

まず、全国的な実施状況の概要を把握するために、全国市町村の防災担当者を対象としたアンケート調査(以下「調査 A」)を実施した。この調査は(社)日本損害保険協会との共同調査として行われ、2005年7月19日送付、同10月11日到着分締切とした。調査対象は2005年6月20日現在で存在した2393市区町村とし、有効回答1089件(回収率45.5%)だった。次に、より具体的な調査として岩手県内の市町村防災担当者にアンケート調査(以下、「調査 B」)を実施した。この調査は(社)東北建設協会、国土交通省岩手河川国道事務所との共同調査として行われ、2006年6月調査票配布、8月までに全35市町村から回収した。後者のアンケート回収後、関心の持たれた市町村に対しては、聴き取り調査(以下、「調査 C」)を実施した。

3. 調査結果

3.1 全国的な防災ワークショップの実施状況 調査 A では、対象とする災害を限定せず、「集落単位など狭い範囲を対象とし、ワークショップ形式で住民も参加して作成するタイプの、いわゆる『防災マップ』が作成されたことがありますか」と尋ねた。筆者はほぼ同様な設問を、2002年(牛山ら、2003)、2004年(牛山、2006)に一部の市町村を対象に実施しているが、いずれの結果でも、このような取り組みが行われているのは15%程度で大差はなかった。

3.2 防災ワークショップによる防災マップ作成のあり方

「その『防災マップ』作成に対し、役所としてはどのように関与しましたか」に対する回答を図1に示す。ここでも、2004年の筆者による調査結果を合わせて挙げている。調査 A では、「職員は参加しなかったが、間接的に(財政面など)支援した」と「特に関与はしていない」の合計、すなわち「住民だけで行った」との回答が40%となった。「住民だけで行った」は、一見自主的な取り組みで好ましいように思えるが、「素人だけで行った」という意味でもあり、場合によっては、技術的、制度的に誤った議論が行われ、成果物として不適切なマップが作られている可能性もある。

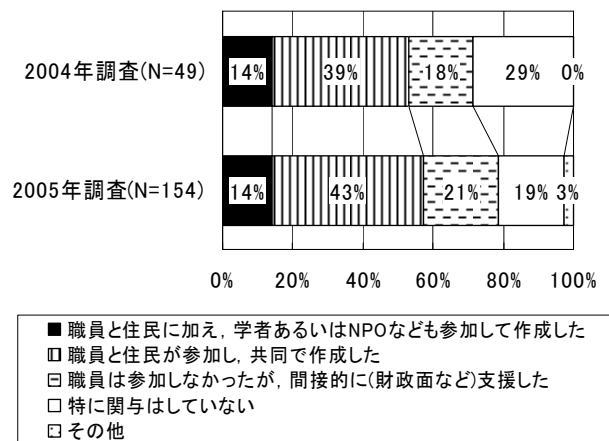


図1 防災マップ作成に対する住民以外の関与

3.3 岩手県における防災ワークショップ実施状況 調査 B では、防災ワークショップを、「比較的少人数(数十名程度)で、様々な資料を用い、様々な人(主たる参加者は住民)が参加し、地図などを使った作業をまじえて、地域の防災に関する広い意味での話し合いをする活動」と定義し、各市町村でのこれまでの実施状況を

尋ねた。ワークショップの種類としては、「市町村によるハザードマップ作成前に、地域の意見を取り込むための小規模(集落単位程度)な話し合い、集会」、「市町村によるハザードマップ作成後に、その説明・普及を主な目的とした小規模(集落単位程度)な話し合い、集会」、「(市町村によるハザードマップ作成とは無関係の)数十人程度の住民参加による、地図を使った地域の防災上の課題についての話し合いや、避難に関する図上訓練などの活動」の3種類を挙げた。その結果、いずれかの種類のワークショップを実施した経験を持つのが、約半数の17市町村に上った。このうち、8市町村は、地震・津波など豪雨災害以外の災害のみを対象としたワークショップであり、豪雨災害を対象としたワークショップを実施していたのは9市町村であった。地震等と豪雨災害の双方を対象としたワークショップを実施した市町村はなかった。

調査Cでは、ワークショップ実施実績があると回答した市町村の内、豪雨災害を対象とし、かつハザードマップ作成の情報収集目的でないタイプの事例のある5市町村を対象に聞き取り調査を行い、4市町村、8事例のワークショップについて話を聞くことができた(表1)。なお、B市A地区の事例は実際には地震のみを対象としていた。8事例の内7事例は、防災マップなどなんらかの成果物を作成しており、その成果物が現存した。D町の事例では防災マップを作成したことは確からしいが、現存しておらず確認ができない。ほとんどの事例では、既存のハザードマップや各種指定箇所などの情報以外の新たな発見や、指定避難場所以外の自主的な避難場所の提示など、何らかのオリジナル情報が発掘されていた。一方で、①洪水ハザードマップがベースマップになっているが、凡例や解説が削除され誤った解説が付記されている、②自主的な避難経路が明記されているが、単なる最短経路であり安全性が検討されたか疑問が持たれる上に、「この経路を覚えましょう」といった趣旨の記載もある、③成果物として「防災マップ」が残されるのみで議論・検討の過程の情報がまったく残っておらず、現在の担当者では分からない、などの懸念事項も確認された。ほぼ全ての事例で、技術者、専門家の関与がなかったことも確認された。市町村職員が参加した事例が多いが、すべて活動の最初の1回に顔を出して、何らかの説明を行ったという形態の参加であった。

4. おわりに

ワークショップや防災マップを批判的に検証することは、自主的活動に水を差すようにも取られかねず、難しい面があるが、せつかくの活動がマイナスの効果をもたらすことは防がねばならない。このような活動に技術者がより積極的に関与していく必要がある。また、わずか2、3年前に作成された防災マップについて、その作成過程や議論の内容が確認できなくなっていることも問題である。マップ作成だけを目的とせず、作成後の理解や検証のために、作成過程の記録を残すための指針作りなども行っていく必要があろう。

表1 聞き取り調査による岩手県内の防災ワークショップ実施状況

	成果物		参加者						実施年(始)	対象ハザードのHM公開の有無	HM情報や指定箇所以外の発見・記載	新たな避難場所の提案や明示
	防災マップ作成	報告書・資料等作成	市町村職員(消防署含)	他の行政機関職員	NPO	大学等研究者	技術者(業務)	技術者(個人orボラ)				
A市A地区	*		*						2006	*	*	*
A市B地区	*		*						2006	*	*	*
A市C地区	*		*						2006		*	*
B市A地区		*	*		*		*		2006			
C市A地区	*		*						2003	*	*	*
C市B地区	*								2002	*	*	*
D町ほぼ全域									2002		*	
A市D地区	*		*						2006		*	*

引用文献

牛山素行・今村文彦・片田敏孝・越村俊一：豪雨時の自治体における防災情報の利用，水工学論文集，No.47，pp.349-354，2003。
牛山素行：豪雨災害の多発が市町村の防災体制改善に及ぼす影響，災害情報，Vol.4，pp.50-61，2006。